



## *Atelier d'épistémologie*

### *Interdisciplinarité et logique du tiers inclus*

## ***DYNAMIQUE DES TERRITOIRES ET POLITIQUES PUBLIQUES : ESSAI AUTOUR DE LA PROXIMITE INSTITUTIONNELLE***

***Philippe Bonnal, socio-économiste***

***Christian Poncet, économiste***

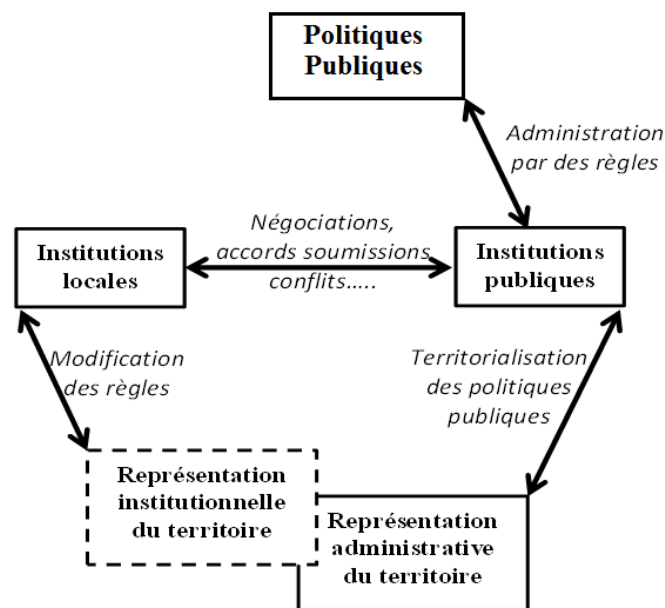
Cette présentation se propose de (re)visiter l'impact des politiques publiques sur la dynamique des territoires, à l'aune d'une lecture institutionnaliste des phénomènes. Le point de départ de la réflexion fait référence aux origines de l'institutionnalisme Nord-américain (Commons, Veblen) et à ses prolongements plus récents (Hall, North), l'institution se décline ici comme un ensemble de règles construites autour de valeurs, de lois, de croyances partagées par un groupe humain. Or, les institutions formatent tous les processus de construction sociale, et ces constructions rétroagissent sur les dynamiques institutionnelles (modifications, évolutions des règles sous-jacentes). L'objet de cette communication réside dans l'exploration du lien entre les changements institutionnels et la transformation des territoires, sous l'effet des politiques publiques. En partant d'un ensemble de référentiels qui fonde l'intervention publique, la mise en acte de ces politiques s'appuie en premier lieu sur des institutions publiques (administratives) qui constituent à la fois le relai et le moyen pour l'exécution des décisions publiques. De plus, la mise en acte de la décision publique, jusqu'à l'administration locale, rencontre dans tous les cas un existant institutionnel, plus ou moins éloigné de l'administration, et marqué à la fois par des règles spécifiques de fonctionnement et par une histoire qui lui est propre. Une telle confrontation entre institutions conduit à l'émergence de conflits, à la construction de compromis, et à la transformation des rapports de pouvoir (inter et intra institutionnel), débouchant sur une modification plus ou moins profonde des règles sur lesquelles reposent les institutions concernées. Dans ces conditions, en s'appuyant sur une tradition juridique, la mise en acte de politiques publiques se projette sur un territoire (territorialisation des politiques publiques), territoire représenté *a priori* par le réseau administratif porteur de la décision publique. Ainsi, la politique publique se déploie sur un espace géographique « rempli » *a priori* par des administrations, elle rencontre alors des institutions (publiques ou autres) déjà présentes, et qui elles-mêmes configurent un territoire. Il apparaît ainsi une double opposition dans la mise en œuvre de politiques publiques :

D'une part une opposition entre les institutions publiques relai indispensable à la mise en place des décisions politiques, et celles plus ou moins impactées par ces décisions.

D'autre part, une disjonction dans les configurations territoriales : celle portée par l'espace local d'application de ces politiques (territorialisation des politiques publiques) et celle qui renferme traditionnellement un ensemble cohérent d'institutions affectées par ces politiques.

## 1. PRESENTATION METHODOLOGIQUE

La représentation des territoires devient ainsi une partie émergente de l'action publique qui, par la modification (voulues ou fortuites) de règles, transforme son substrat institutionnel. La mise en acte d'une décision politique dessine ainsi au moins deux ensembles institutionnels distincts qui délimitent des territoires qui ne se recouvrent que partiellement (cf. la figure 1). Dans ces conditions, la territorialisation des politiques publiques, en s'adressant à un territoire identifié de manière apriorique, touche des institutions plus ou moins importantes qui empiètent également sur d'autres espaces. De ces débordements territoriaux se trouvent souvent à l'origine de conflits qui généralement conduisent à une transformation de ses règles et donc des institutions. Ainsi, en impactant les institutions localement concernées par une recomposition des jeux de pouvoir, la mise en acte des politiques publiques se démarque du référentiel initial, en posant du même coup la question de l'efficacité d'action publique. Ces mouvements tendent alors à construire de nouvelles formes de stabilités institutionnelles, compromis entre le dessein politique et sa traduction au niveau local.



**Figure 1 : Impact de l'action publique sur les changements institutionnels et la construction d'un territoire**

De manière formelle, la relation entre institution et territoire ne peut ici se concevoir qu'à partir d'une médiation par la notion de proximité. C'est bien autour de cette idée de proximité que le lien entre politique publique et territoire va prendre tout son sens. Ainsi, l'intégration d'individus à un cadre réglementaire induit une forme de rapprochement d'autant plus importante que les individus « adhèrent » fortement aux règles qui fondent l'institution. L'idée de proximité se pose donc comme un complément à une conception plus intuitive de la

distance abordée par sa représentation spatiale. Or, cette notion de proximité devient un point de passage obligé pour représenter rigoureusement un « territoire » et, par voie de conséquence, pour aborder la question des politiques publiques de développement territorial. Si la proximité géographique repose sur l'idée relativement objective de distance « *distance entre les acteurs, pondérée par le coût monétaire et temporel de son franchissement* » (Torre et Beuret, 2012, p. 10), les autres formes de proximité font l'objet de discussions méthodologiques et de controverses qui dépassent parfois les champs disciplinaires traditionnels. Comment être proche tout en étant géographiquement distant (et réciproquement) ? Cette question interroge plus largement les logiques d'appartenance et de similitude (Torre, 2010), mais se rattache également aux problèmes liés aux phénomènes de rejet ou d'exclusion. Partager des règles, des croyances, des convictions, des connaissances peut rapprocher des individus géographiquement éloignés, alors que de faibles distances ne leur garantissent pas d'être proches. Le caractère évident de cette proposition est une façon de répondre en partie à la question : « *Pourquoi la proximité n'est pas l'inverse de la distance ?* » (Talbot 2010, p. 133).

En outre, l'idée de proximité institutionnelle s'appuie systématiquement sur une base éminemment subjective (des individus sont ou se sentent proches d'autres individus), et s'oppose en cela à l'objectivité (métrique ou monétaire) de la distance géographique. Cependant, aborder la proximité en prenant l'individu (ou un groupe d'individus) comme base de construction, permet d'identifier au moins trois postures méthodologiques vis-à-vis de cette question :

La première repose sur la question du choix des individus comme source exclusive de relation avec les autres et, plus précisément, construction rationnelle de ces choix (objectivation de l'individu par la prise en compte de sa seule posture rationnelle). Les relations (contractuelles) s'établissent donc sur la base d'un calcul rationnel, porté par un intérêt égoïste, qui amène l'individu à se soumettre à une règle afin de tirer personnellement un avantage supplémentaire de cette situation (théorie de l'agence, théorie des jeux...). De ce point de vue, la proximité s'exprime par l'intensité de l'interaction contractuelle qui relie deux agents, guidés par des fins égoïstes.

La seconde qualifiée de proximité organisée, renvoie à une approche interactionniste (Torre et Rallet, 2004), dans laquelle l'intérêt individuel ne constitue plus la seule condition de l'existence de l'organisation, mais où cette dernière acquiert une relative autonomie au regard des prétentions individuelles. L'individu, en adoptant les objectifs de l'organisation en devient membre, et tend à se fondre dans le collectif au travers des interactions développées avec les autres membres (logique d'appartenance ; Torre Rallet, 2004). Cette appartenance se double d'une sorte d'identification de l'individu à l'organisation, identification qui le conduit à partager les mêmes objectifs, les mêmes croyances, voire les mêmes intérêts (logique de similitude ; Torre Rallet, 2004). La proximité organisée se nourrit ici des deux logiques complémentaires : celle d'individus qui construisent le groupe en développant un réseau de relations interindividuelles (le groupe devient alors le résultat de ces interactions) ; celle d'individus qui s'identifient à ce que représente ce groupe, ou à ce qu'ils croient qu'il représente (le groupe devient le lieu d'expression d'une identité). La première pose une

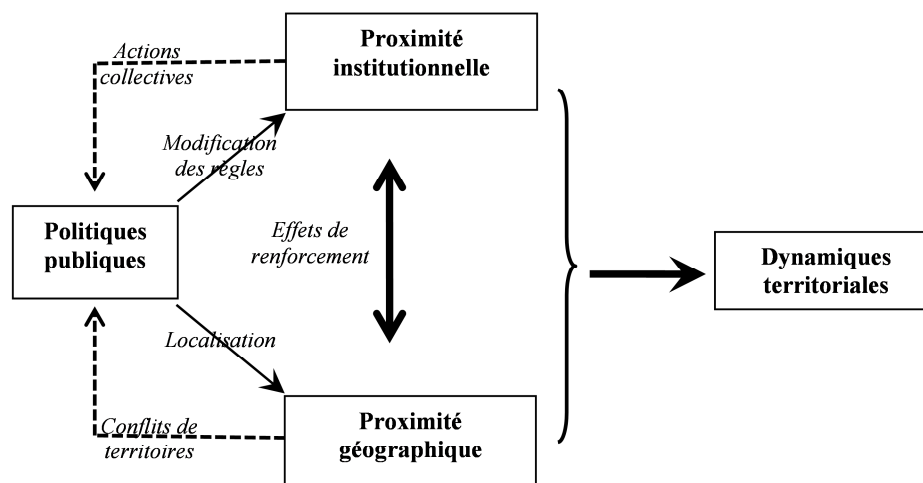
« antériorité » de l'individu sur l'organisation (et renvoie à la première posture), la seconde considère l'organisation comme un cadre donné *a priori* pour l'action des individus ; ces deux logiques se recouvrant nécessairement dans la « proximité organisée ».

La troisième forme de proximité peut être considérée comme une extension de la précédente, et renvoie à sa dimension institutionnelle. En effectuant un retour sur la définition de Commons, le lien entre institution et proximité devient alors évident : « *I name an institution collective action in control of individual action. It may be unorganized collective action, which is the meaning of custom or organized collective action like that of a corporation, a co-operative, a trade union, or the state itself* ». (Commons, 1931- p. 246). Ainsi, les institutions regroupent un ensemble d'individus, dans le cadre d'une action collective, et soumis isolément au contrôle de l'ensemble. L'institution relie donc des individus autour d'une vision partagée (du monde, de la société, de l'art...), en attribuant à chacun une place (par des règles, des lois, etc...) dans l'action collective. C'est bien cette intégration des comportements individuels à un ensemble de règles reconnues et admises, qui anime l'institution et donc qui crée de la proximité. Le sentiment de se sentir proche de par le partage de règles, de coutumes, de croyance, se trouve alors déjà intrinsèquement contenu dans la définition même de l'institution. Et cette idée de proximité institutionnelle qui, à la fois, s'impose aux individus et nécessite leur adhésion, s'exprime au travers de valeurs partagées, de connaissances communes d'un sentiment plus ou moins vague d'appartenance.

Dans ces conditions, la question qui concerne la nature de la proximité (interactionnelle vs institutionnelle) peut se nourrir de la manière dont Commons définit l'organisation. Il considère l'organisation comme une institution en acte, un « *going concern* ». Comme le soulignent Bazzoli et Dutraive 2002 - p. 15) « *La structure organisationnelle est alors le dispositif de coordination qui assure la mise en œuvre des règles, donc la mise en relation concrète des participants au nom des (selon les) buts de l'institution qui définit les règles.* ». Mais cette proximité s'opère en même temps dans un contexte souvent conflictuel, exacerbé par toutes perspectives de changement. Etre proche ne signifie pas partager les mêmes idées, mais pouvoir affirmer son identité dans un cadre réglementaire globalement accepté. Le prolongement organisationnel de l'institution conduit donc à considérer la question de la proximité comme relevant avant tout de l'institutionnel. L'action publique devient alors le garant d'une certaine stabilité institutionnelle, même si elle se trouve à l'origine de ces changements. Cette remarque permet de mettre l'accent sur la dimension politique de la proximité entre individus, en se référant à leur aptitude à nouer des accords, des compromis au-delà même d'une relative divergence idéologique ou morale (Talbot, 2008).

Les politiques publiques, par leur impact sur les institutions, débouchent à plus ou moins long terme sur une recomposition de la proximité entre les individus ou groupes d'individus. Ce mouvement de rapprochement ou d'éloignement aura tendance à agir sur la configuration (reconfiguration) des territoires. Cela en adoptant l'idée qu'un ensemble cohérent d'institutions, elles-mêmes générées par un ensemble articulé de règles, et projetées sur un espace géographique, conduisent à l'expression d'un territoire. Dans ces conditions, l'approche en termes d'action publique, telle qu'elle a été présentée précédemment (par exemple à partir de l'idée de référentiel ; Muller 2005), inclut explicitement un cadre

institutionnel. Que ce soit à partir du *référentiel d'action publique* (contexte cognitif et normatif), ou du *référentiel d'action collective* (action ou pression de groupes sociaux), ils donnent lieu à une articulation (confrontation) de formes particulières d'institutions soumises aux desseins du pouvoir politique. En outre, les institutions abritent intrinsèquement des relations de pouvoir (l'existence seule de règles conduit généralement à l'expression de formes de domination et de soumission), et elles se positionnent parallèlement dans un jeu de pouvoir avec d'autres institutions (conflits entre groupes sociaux). Par conséquent, les divers niveaux auxquels le pouvoir intervient dans les institutions, amènent Commons à poser une hiérarchie dans ses formes d'expression. Du pouvoir moral au pouvoir politique, en passant par le pouvoir économique, l'ensemble de la société semble alors articulée par ces jeux de pouvoirs hiérarchisés, dans lequel l'Etat occupe la place dominante. Une telle construction institutionnelle et hiérarchique des pouvoirs (au sens de Commons) permet d'apprécier les conséquences des politiques publiques sur les questions de proximité telles qu'elles viennent d'être abordées. Il s'établit ainsi un lien (non nécessairement causal) entre les politiques publiques et leurs implications sur la construction des proximités institutionnelle (la manière dont les individus se sentent proches de groupes sociaux). Les politiques publiques étant elles-mêmes influencées, orientées par les formes d'action collective que ces groupes peuvent conduire. En outre, les politiques publiques, parce qu'elles s'expriment localement, modifient le contenu de la proximité géographique (par des infrastructures de transport, des réseaux de communication, voire la diminution des coûts liés aux échanges). Les changements dans la perception de ces proximités tendent alors à interférer et à produire de nouvelles formes de changement institutionnel (cf. figure 2).



**Figure 2 : Appréciation de l'impact des politiques publiques sur le territoire**

À partir de la présentation qui précède, une relation non causale se met en place entre politiques publiques et dynamique territoriale. La nécessaire localisation des politiques publiques conduit à la rencontre entre diverses logiques institutionnelles (les institutions publiques, administratives, et les institutions actives localement) qui débouche sur des négociations, des conflits, des rapports de pouvoir.... Dans tous les cas, ces changements

institutionnels affectent le niveau de proximité entre les individus, et induisent ainsi une transformation plus ou moins importante des territoires. Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté rurale au Brésil illustrent alors ce lien entre politiques publiques et territoire.

## **2. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DANS LES ZONES RURALES AU BRESIL**

Cette réflexion menée à partir de la relation entre politique publique, institution et territoire, trouve une application dans l'étude de l'impact territorial du PRONAT (le programme de développement rural territorial au Brésil). Le PRONAT mis en place depuis 2003 au Brésil, par le gouvernement fédéral s'inscrit dans un programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Comment ce programme d'action publique, défini à un niveau fédéral, transforme-t-il localement des institutions en place, et recompose-t-il ainsi des territoires ? Le territoire, considéré comme le phénomène émergent d'un processus institutionnel plus profond, devient ainsi un indicateur pour apprécier (avec plus de 10 ans de recul) les résultats d'un programme, au regard des objectifs politiques initiaux.

Il ne s'agit pas ici de réaliser une évaluation des programmes PRONAT et PTC, mais d'en décrypter un certain nombre caractères, en utilisant les éléments méthodologiques avancés précédemment. La liaison entre ce cadre méthodologique et l'étude des impacts des politiques publiques, s'appuiera par la suite sur les travaux issus de « L'Observation des Politiques Publiques pour l'Agriculture » du CPDA/UFRJ<sup>49</sup>. Ces travaux comportent une analyse fine du lien entre les deux programmes de développement territorial et la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Cette publication repose sur l'analyse détaillée de 6 territoires ruraux situés dans différentes macro-régions du pays. Un chapitre écrit par Nelson Giordano Delgado et Cátia Grisa (Delgado, Grisa 2013) constituera notamment une référence systématique, puisqu'il traite explicitement de la dimension institutionnelle contenue dans la mise en place des deux programmes. Les résultats des deux programmes sont relativement difficiles à apprécier compte tenu de leur peu d'ancienneté, mais les observateurs sont plutôt mitigés concernant la nature et la consistance des premiers résultats acquis (Favareto 2014 ; Leite 2013). Même si les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté en milieu rural se sont incontestablement améliorées, les causes structurelles (manque d'accès au foncier productif et à l'eau) de la pauvreté rurale n'ont guère été réduites. Le niveau des infrastructures (routes, fourniture d'énergie, habitations, gestion des eaux usées) et des services publics (santé, éducation, sécurité) dans les zones pauvres restent déficitaires et la principale manifestation de cette pauvreté, l'exode rural, perdure (Mattei 2013, p.236).

Dans les deux cas, ce sont les normes fédérales qui définissent et orientent les programmes. Le niveau central prédomine donc sur le local. Mais cette prédominance du niveau fédéral, dans la définition et le fonctionnement, s'exprime de façon différente selon les programmes.

---

<sup>49</sup> Les résultats de ces recherches ont notamment fait l'objet de la publication de deux ouvrages (Leite (ed.) 2013a et 2013b).

Dans le cas du PRONAT, ces normes sont émises par le Ministère du Développement Agraire (MDA), lequel est un ministère relativement périphérique dans la structure ministérielle au regard des budgets alloués. Sa légitimité est d'ordre politique et social grâce à l'adhésion d'une grande partie de la paysannerie et des institutions de la société civile travaillant en milieu rural. Le PTC, qui est maintenant rattaché au MDA, a été imaginé au sein de la *Casa Civil*<sup>50</sup> ce qui lui confère une reconnaissance politique beaucoup plus importante que le PRONAT. Il dispose par ailleurs de budgets beaucoup plus conséquents. De ce fait, la concertation entre les ministères impliqués se réalise essentiellement à Brasília au détriment du local qui, dans les faits, n'est qu'un lieu de mise en œuvre des actions sectorielles (même si officiellement, le programme devrait faire l'objet d'une concertation et d'une programmation au niveau des instances locales).

Ces deux programmes correspondent donc à deux univers de sens spécifiques du développement territorial. Le PRONAT est un programme de définition de territoires de projets, au bénéfice de la population fléchée dans la catégorie d'agriculture familiale. Le PTC est un programme d'aménagement du territoire, focalisé sur les espaces géographiques de concentration de la pauvreté rurale.

### ***2.1. Le processus d'élaboration administrative des territoires***

Les idées justifiant la création du dispositif PRONAT s'inscrivent dans la continuité d'un projet antérieur, le PRONAF Infrastructure. Ce programme - le Programme pour le Renforcement de l'Agriculture Familiale volet infrastructure - a été mis en place en 1995 et constituait la première politique reconnaissant l'agriculture familiale comme secteur agricole spécifique. Le PRONAF comportait deux volets : un volet individuel qui structure une offre de crédit agricole, et un volet collectif, focalisé sur la construction d'infrastructures au niveau municipal en lien avec la production agricole. En 2002, le PRONAF infrastructure est remplacé par le PRONAT qui déplace ainsi l'échelle spatiale du niveau municipal au niveau supra-municipal, correspondant à une agrégation de municipes. Si le changement d'échelle constitue une rupture indéniable dans la stratégie d'action de l'Etat, le contenu de la politique reste très marqué, comme le soulignent Delgado et Grisa (2013, p. 265), par l'orientation productive du PRONAF. Il privilégie, au-delà de la définition de la notion de territoire (cf. infra) l'entrée sectorielle (agriculture) et catégorielle (agriculteurs familiaux), tout en évitant d'aborder de front les facteurs de « *la fabrique* » de la pauvreté : l'accès à la terre et l'accès à l'eau. En cela, il n'a pas rompu avec la dépendance de sentier qui associe le rural à l'agricole et qui justifie la concentration foncière. Le PTC, lui a une histoire différente. Il a été conçu comme le volet rural de la Politique d'Accélération de la Croissance (PAC). Pour ses concepteurs, il s'agit d'organiser, à marche forcée, l'équipement des territoires oubliés par le modèle de croissance mis en œuvre au cours de l'histoire nationale et, notamment, durant la période du miracle économique des années 1970. Les infrastructures à créer concernent tous

---

<sup>50</sup> La *Casa civil* est une structure administrative surplombante vis-à-vis des ministères. Elle est rattachée à la présidence de la République et joue le rôle de coordination inter-ministérielle. À l'époque de la création du PTC, elle était dirigée par Dilma Rousseff, qui deviendra, en 2010, Présidente de la République.



les secteurs économiques et toutes les dimensions sociales. L'œuvre est immense et nécessite le concours de tous les ministères. De nouveau, les deux programmes ont des objectifs spécifiques, bien qu'en partie convergents, ils s'inscrivent dans des perspectives catégorielles différentes.

Le fait que la définition des territoires PRONAT ait été réalisée au niveau fédéral n'a pas permis d'intégrer tous les arguments émanant des organisations locales, représentant la société civile. Les différences de vue, les conflits, les rapports de force en présence ne génèrent pas suffisamment de cohérence institutionnelle pour fixer les frontières d'un territoire. Principalement, les asymétries évidentes existant entre les municipes, qu'elles soient d'ordre social démographique historique ou économique, en générant des stratégies de concurrence et de domination, ont largement contribué à miner cette cohérence institutionnelle au niveau local. L'ajustement des frontières spatiales par des commissions réunies au niveau de l'Etat, a dû s'appuyer sur un processus de bricolage et d'hybridation, soit pour adapter cette territorialisation à un zonage préexistant (cas de Santa Catarina), soit pour généraliser le processus de territorialisation à l'ensemble du territoire de l'Etat. Pour cette dernière éventualité, la construction de l'espace d'intervention liée à l'action publique, s'est simplement appuyée sur une partition du territoire administratif de l'Etat. Cela a été le cas notamment dans les Etats du Ceará et de la Bahia. Ces ajustements réalisés au niveau de l'Etat trouvent aussi une origine dans les calculs politiques qui s'instaurent dans les relations entre l'Etat et l'Union fédérale (Delgado et Grisa 2013, pp.243 - 244). La délimitation des espaces géographiques PTC a parfois altéré la configuration initiale des périmètres du PRONAT sur lesquels le Programme Territoire de la Citoyenneté s'était pourtant appuyé. La remise en cause de la configuration spatiale de référence s'est alors opérée sur la base de considérations opérationnelles et politiques, jugées prioritaires par rapport aux critères de cohérence institutionnelle. Ces ajustements relèvent donc essentiellement de jeux institutionnels. Ils s'inscrivent dans une trame historique qui formate les représentations, les comportements et les stratégies d'acteurs. Ces ajustements révèlent en outre l'existence d'un ensemble de relations institutionnelles préexistantes, impulsées par des jeux politiques affectant le niveau local, en lien avec les prérogatives de l'Etat et de l'Union fédérale.

Néanmoins, selon Delgado et Grisa, l'idée de créer un territoire de projet semble avoir été généralement été bien acceptée par les acteurs locaux (Delgado et Grisa, 2013). Cependant, le processus de légitimation *a posteriori* des territoires fixés par le MDA, s'est heurté à des obstacles souvent difficiles à franchir. Dans certains espaces ainsi délimités, les acteurs locaux ont regretté la modification des frontières des territoires d'action syndicales, qui avaient pourtant servi de repère pour définir les frontières territoriales (Territoire de la Borborema-PB). Dans d'autres espaces, certaines organisations ne se sont pas reconnues dans les territoires générés par les programmes (Territoire Sudeste Paraense-PA). Enfin, des acteurs locaux influents ont parfois rejeté le principe de construction de ces nouveaux territoires et ont continué à se comporter en référence à une territorialité préexistante (Territoire Centro Oeste Contestado-SC.).

## ***2.2. Les organisations, les institutions et le dispositif de gouvernance***

La composition d'une même structure de gouvernance (le Collège) varie selon le type de programme (PRONAT et PTC), et ces changements influent grandement sur les rapports de force et les alliances. Ainsi, dans le cas du PRONAT, où la société civile rassemble les 2/3 des sièges, le rapport de force et les alliances s'expriment essentiellement entre les acteurs privés et associatifs, parfois en défiance des représentants de l'Etat. Dans le cas du PTC, où le collège est paritaire, les alliances se nouent en principe entre les organisations de la société civile, l'administration publique et les organes de l'exécutif, tout en sachant que les véritables négociations ont lieu, au niveau fédéral, entre les agences nationales et les ministères concernés. Le PTC jouit d'une plus forte légitimité et d'une plus grande crédibilité institutionnelle que le PRONAT ; il suscite donc plus d'intérêt de la part des organisations publiques et privées. Les communes appartenant à un PTC bénéficient d'une reconnaissance souvent inédite (Delgado et Grisa 2013, p.259). Les projets implantés dans des espaces particuliers, que ce soit dans le cadre du PRONAT ou du PTC, mettent en évidence l'existence d'une forte asymétrie entre les municipales composant les territoires. Il n'est pas rare que les infrastructures financées se concentrent dans un nombre très réduit de municipales. Ces tendances (plus forte crédibilité du PTC vis-à-vis du PRONAT et domination de certains municipales) peuvent être interprétées de deux manières. Il existe d'une part une relation incontestable entre ces asymétries et le volume des transferts financiers d'origine publique, puisqu'il s'avère significativement plus élevés dans le cas du PTC vis-à-vis du PRONAT. D'autre part, ces asymétries constituent la partie visible d'un clientéliste politique qui perdure dans certains territoires et la manifestation d'une forte compétition entre les municipales.

Le système de représentation et de gouvernance (organisations/institutions) des deux programmes, se limite aux seuls agriculteurs familiaux organisés. Dans les faits, il s'agit le plus souvent de la catégorie des petits propriétaires qui disposent déjà d'un certain pouvoir économique, social et politique. Les non agriculteurs et les agriculteurs non organisés (ce qui représente le cas le plus fréquent pour les familles en situation de pauvreté), sont privés de représentation (Delgado et Grisa 2013, p.265). De ce fait, les instances de gouvernance territoriale constituent des enceintes de renforcement des institutions établies d'agriculteurs familiaux, aux situations socio-économiques proches et aux intérêts économiques souvent convergents. Des alliances peuvent être nouées entre des catégories d'agriculteurs et les pouvoirs publics régionaux (Etat) pour promouvoir certains projets (Delgado et Grisa 2013, pp.263-264). On souligne ici, l'importance des représentations d'acteurs et de leur enchaînement dans le jeu compétitif, pour l'accès aux ressources publiques liées à la mise en œuvre des politiques de développement territorial.

Le législateur a prévu le financement d'un « articulateur territorial », professionnel, pour aider le secrétariat exécutif dans sa tâche de gestion des projets et des actions territoriales. Dans les faits, la tâche de ce contractuel de l'Etat fédéral se révèle extrêmement lourde. Il est en charge de l'intermédiation institutionnelle, entre les pouvoirs locaux (municipale), l'Etat et l'Union fédérale. En cela, il rassemble diverses fonctions : celle de traducteur (devant expliquer les normes fédérales aux représentants des organisations locales) ; celle de médiateur auprès des acteurs territoriaux (de manière à faire fonctionner au mieux l'arrangement, voire le

compromis, institutionnel) ; celle de technicien capable de mettre en cohérence les projets décidés par les acteurs territoriaux (avec les codes de l'Administration publique) ; ou encore, celle de gestionnaire des actions réalisées au sein du territoire. Il se situe donc au cœur des ajustements institutionnels entre l'Etat et les acteurs locaux. La lourdeur de la tâche au regard de la faible rémunération et de la précarité de l'emploi, donne lieu à un *turn over* très important pour cette activité « d'articulateur du territoire ». Devant ce paradoxe (importance du rôle, mais précarité de l'emploi), certains Etats ont pris l'initiative de prendre en charge le salaire de ces *articulateurs territoriaux* (Delgado et Grisa 2013, p.253). L'Etat fédéral n'a cependant pas montré qu'il était conscient de l'importance des articulateurs dans leur fonction d'intermédiaire institutionnel, puisqu'il a arrêté de les rémunérer durant deux ans. La reprise du versement des salaires et la mise en place d'entités déconcentrées de la SDT au niveau de l'Etat fédéré pour préciser les règles institutionnelles semble montrer que cette conscience est maintenant acquise.

### **2.3. La cohérence de la construction institutionnelle**

À l'issue de cette présentation, la question se pose concernant la cohérence institutionnelle des territoires PRONAT et, dans une moindre mesure, des territoires PTC. Trois niveaux d'analyse peuvent être distingués à ce stade : la cohérence du dispositif avec les objectifs généraux des programmes, le processus d'adaptation des règles au niveau des territoires et la coordination interinstitutionnelle.

Pour le législateur du MDA, un des objectifs implicites du processus de territorialisation a été de réduire le pouvoir municipal dans son rôle d'intermédiaire des fonds publics, de manière à réduire les pratiques clientélistes. Cette stratégie, propre au MDA, a été en partie invalidée par le statut inaliénable du municipe, dans le cadre du pouvoir exécutif local comme dans celui de la structure constitutionnelle de la fédération. Ce statut confère au municipe (au même titre que l'Etat et les agences publiques), la légitimité institutionnelle de récipiendaire et de gestionnaire de fonds publics, ce que ne possèdent pas les territoires PRONAT et PTC. Cette prérogative replace le municipe dans le jeu territorial, dans lequel il représente l'entité qui reçoit et distribue les ressources publiques. Il peut ainsi user de son pouvoir de négociation et d'intermédiation politique pour chercher à faire financer une partie des infrastructures municipales par les programmes territoriaux.

Les deux programmes de développement territorial ne présentent pas les mêmes réactions de la part des pouvoirs municipaux. Le PRONAT est souvent ressenti comme une tentative de l'Union pour réduire le pouvoir municipal, puisque une de ses prérogative consiste à territorialiser des ressources et des projets dont il était au-par-avant le destinataire. Le PTC, au contraire, semble bien apprécié par les élus municipaux dans le sens où il confèrerait une certaine notoriété et légitimité politique aux municipes, qui peuvent ainsi faciliter l'entrée de capitaux au-delà des transferts publics prévus dans le cadre du programme.

L'adaptation des règles au niveau des territoires est rendue presque obligatoire du fait de la grande diversité des territoires, tant du point de vue de leur taille, que leur démographie, ou des leurs réseaux de communication. Les divers acteurs institutionnels, sur la base de ces caractéristiques spatiales, adaptent le cadre normatif de leur participation : par le nombre de

représentants et la composition du collège, par les règles d'accès au droit de vote, par le rythme des réunions, par le lieu des réunions ou encore par le fonctionnement des organisations de gouvernance (Delgado et Grisa 2013, p.247).

## CONCLUSION

En matière de coordination inter-scalaire trois points méritent d'être relevés. Le premier est qu'au niveau fédéré, il n'est pas rare que les Etats (souvent dirigés par des gouverneurs affiliés à l'opposition politique vis-à-vis du pouvoir fédéral), adoptent une attitude non coopérative et cherchent à freiner, voire à bloquer la création de territoires PRONAT. Le second point est l'existence de règles apparemment incompatibles dans la construction institutionnelle du PRONAT. Ainsi, une loi fédérale interdit le prêt et le financement de projets présentés par des municipalités, ayant une dette financière envers l'Union. Or, l'endettement chronique est le fait d'une grande partie des municipes des régions les plus pauvres du Nordeste et de l'Amazonie. Cette règle est contradictoire avec l'objectif de développer les infrastructures dans les territoires déprimés. Le troisième point porte sur l'existence de fortes asymétries dans les relations institutionnelles entre le territoire, le MDA et l'Etat fédéral. Cette asymétrie est matérialisée d'abord par l'existence de la non prise en compte par le MDA de programmes d'action élaborés par les territoires (Delgado et Grisa 2013, p.258). Par ailleurs, les procédures d'instruction des dossiers sont le plus souvent longues et parfois infructueuses en raison du décalage entre les institutions régissant le fonctionnement de l'Etat central et celles mises en place au niveau des territoires. Des projets sont abandonnés. Certains acteurs locaux recourent alors à la voie politique en cherchant à faire financer les projets écartés par les dotations parlementaires des députés représentant leur territoire (Delgado et Grisa 2013, p. 262), marquant en cela la prégnance du clientélisme politique que cherchaient à réduire les deux programmes de développement territorial.

Bien que les personnes en situation de pauvreté constituent une cible importante, voire prioritaire pour les programmes de développement territorial, elles constituent les éléments faibles du système de représentation des deux territoires. Le fait de restreindre les systèmes de représentation et de gouvernance territoriale aux seules organisations constituées, élimine de fait les personnes en situation de pauvreté. Dès lors, la pauvreté devient un état social relativement abstrait, considéré à travers les représentations que les acteurs inclus dans les organes de décision s'en font. La prise en compte de la pauvreté est, par ailleurs, d'autant plus limitée que la recherche de solutions quant à sa cause profonde - le manque d'accès au foncier agricole - peut aller à l'encontre des agriculteurs familiaux qui composent l'essentiel des instances de représentation et de gouvernance.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bazzoli L., Dutraive V. (2002). L'entreprise comme organisation et comme institution Un regard à partir de l'institutionnalisme de J.R. Commons, *Economie et Institution*, n°1 – 2° semestre, p. 5-46.
- Billaudot B. (2006). Le territoire et son patrimoine. *Géographie, Economie, Société*, 7, p. 83-107.
- Bourdieu P. (1980). L'identité et la représentation (Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région). *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35 (1), p. 63-72.
- Bourdieu P. (1982). Les rites comme acte d'institution. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 43, p. 58-63.
- Bourdieu P. (1986). Habitus, code et codification. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, p. 40-44.
- Castoriadis C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*. Paris, Seuil.
- Chavance B. (2012). John Commons's organizational theory of institutions: a discussion. *Journal of Institutional Economics*, 8(1), p. 27-47.
- Commons J. R. (1931). Institutional economics. *The American Economic Review*, XXI(4), p. 648-657.
- Delgado G. N., Grisa C. (2013a). Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil in Sergio P. Leite, *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, (19), p. 239-288.
- Delgado G. N., Leite P. S. (2014). O Pronat e o PTC: Possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. En cours de publication.
- Favareto A. (2014). Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – uma década de experimentações. In Gilles Cliche (Ed.) *Territorios en movimineto, hacia um desarrollo inclusivo*, Teseo, p. 121-144.
- Gislain J.-J. (2002). Causalité institutionnelle: La futurité chez J. R. Commons. *Economie et Institutions*, 1(1), p. 47-66.
- Heran F. (1987). La seconde nature de l'habitus Tradition philosophique et sens commun dans le langage sociologique. *Revue Française de Sociologie*, 28(3), p. 385-416.
- Leite P. S. (Ed.). (2013a). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, (19).
- Leite P. S.(Ed.). (2013b). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, Estudos de casos. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, (20).
- Mattei L. (2013). Caracterização e evolução da pobreza nos seis territórios da cidadania selecionados. in Sergio P. Leite, *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, (19), p. 213-238.
- Palloix C. (2002). À propos de la distinction entre institution et organisation chez les institutionnalistes : Apports et limites. *Economie et Institution*, 1, p. 67-98.

- Pecqueur B., Zimmerman J.-B. (2004). Les fondements d'une économie de proximités. **in** Pecqueur Zimmerman (éds) *Economie de proximités*, Paris, Hermès Lavoisier.
- Rallet A., Torre A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, 39(1), p. 47-59.
- Talbot D. (2008). Les institutions créatrices de proximité. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, p. 289-310.
- Théret B. (2001). Saisir les faits économiques : la méthode Commons. *Cahiers d'Economie Politique*. 2(40-41), p.79-137.
- Zimmermann J.-B. (2008). Le territoire dans l'analyse économique: proximité géographique et proximité organisée. *Revue Française de Gestion*, 34(184), p. 105-118.